

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第526號

上 訴 人 凱悅資產管理有限公司

代 表 人 陳春梅

訴訟代理人 林明倫 律師

被 上 訴 人 臺北市政府都市發展局

代 表 人 黃一平

上列當事人間都市計畫法事件，上訴人對於中華民國109年3月26日臺北高等行政法院108年度訴字第827號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人之代表人原為黃景茂，嗣變更為黃一平，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件事實經過：

(一)上訴人所有門牌號碼臺北市○○區○○路000號10樓建築物（下稱系爭建物），坐落臺北市○○區○○段83之1地號土地（下稱系爭土地），領有民國100年1月27日100使字第0032號使用執照，位於都市計畫商業區；依臺北市政府83年6月1日府都二字第83027894號公告之「擬訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」都市計畫（下稱83年計畫案）圖說，及臺北市政府105年11月9日府都規字第10539571200號公告之「修訂臺北市『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管

01 制要點』（北段地區）內商業區、娛樂區規定計畫案」都市
02 計畫書（下稱105年計畫案），均明訂系爭建物所在商業區
03 係供一般商業使用，不得作住宅使用。

04 （二）嗣被上訴人查得系爭建物前經臺北市稅捐稽徵處（下稱稅捐
05 處）核定按住家用稅率課徵房屋稅，乃以106年4月14日北市
06 都築字第10632746900號函（下稱106年4月14日函）通知上
07 訴人改善，繼於107年8月13日北市都築字第1076025043號函
08 通知上訴人，將於107年9月6日派員至系爭建物現場勘查，
09 惟屆期未獲上訴人配合無法進入，被上訴人乃以107年9月12
10 日北市都築字第1076035128號函通知上訴人就系爭建物涉及
11 違反都市計畫法規定，檢附具體事證並陳述意見，未獲回
12 應。

13 （三）被上訴人審認上訴人並未提出系爭建物未作住宅使用之具體
14 事證供核，乃以系爭建物違規作為住宅使用，違反系爭建物
15 所在土地使用分區之都市計畫規定，依都市計畫法第79條第
16 1項前段及臺北市中山區大彎北段商業區及娛樂區作住宅使
17 用違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則（下稱裁處作
18 業原則）等規定，以107年12月22日北市都築字第107606806
19 51號裁處書（下稱原處分）處上訴人新臺幣（下同）15萬元
20 罰鍰，並限於文到次日起9個月內停止違規使用。上訴人不
21 服，提起訴願遭決定駁回，提起行政訴訟，並聲明：訴願決
22 定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）以10
23 8年度訴字第827號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上
24 訴人遂提起本件上訴。

25 三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
26 判決所載。

27 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

28 （一）查系爭建物坐落之土地，位於83年計畫案街廓編號A9範圍
29 內，明定係商業區（供一般商業使用），而非供住宅使用；
30 復依105年計畫案，仍維持臺北市政府92年1月7日府都二字
31 第09126159700號公告之「修訂台北市基隆河（中山橋至成

01 美橋段)附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆
02 河(中山橋至成美橋段)附近地區土地使用分區與都市設計
03 管制要點』案」(下稱92年計畫案)關於系爭建物所在A9街
04 廓不得供住宅使用之規定,並未變更。上訴人將系爭建物作
05 為住宅供上訴人代表人使用,與上開計畫案於系爭建物坐落
06 土地限定之用途相違,違反直轄市政府依都市計畫法發布之
07 命令。又被上訴人曾以106年4月14日函通知上訴人系爭建物
08 不准作住宅使用,是上訴人代表人即知悉上訴人將系爭建物
09 供作住宅用途係屬違法,而仍使該違法狀態存續,自構成故
10 意違反行政法上義務之行為,並推定為上訴人之故意。被上
11 訴人依都市計畫法第79條第1項前段及裁處作業原則,因系
12 爭建物面積為197.15平方公尺,應適用級距四之裁罰基準,
13 以原處分對其裁處15萬元罰鍰,並限於文到次日起9個月內
14 停止違規使用,尚無違誤。

15 (二)臺北市政府所訂定之「臺北市土地使用分區管制自治條例」
16 (100年7月22日修正前名稱為臺北市土地使用分區管制規
17 則)固已有關於商業區中第一種至第四種商業區之使用管制
18 規定,仍不妨礙臺北市政府於擬定都市計畫細部計畫時,視
19 個別都市計畫區域之實際需要,就特定商業區作更嚴格之使
20 用管制,以達都市計畫法第32條關於土地使用分區管制因地
21 制宜之立法目的。故系爭83年、92年計畫案制訂更嚴格之土
22 地及建築物之使用管制規定,應符合都市計畫法第32條規定
23 及立法意旨。上訴人主張83年、92年計畫案關於「土地或建
24 築物使用限制」之內容,顯然欠缺都市計畫法之授權,應屬
25 無效云云,亦無足採。

26 (三)系爭建物作為住宅用途是否合法、有無違反都市計畫法規,
27 並非稅捐處有權認定,亦非該課稅處分之效力範圍,是上訴
28 人主張系爭建物經稅捐處核准按自用住宅稅率課徵房屋稅之
29 處分,已使其對於系爭建物可合法供作住宅使用產生信賴云
30 云,亦非可採。另都市計畫法對建築物使用之管制如何,本
31 應由權利人或法律上利害關係人自行查詢都市計畫法令,與

建築物所在區域之都市計畫。則上訴人再以系爭建物所有權狀未記載「不得作為住宅使用」為由，主張其因而對系爭建物得作住宅使用產生信賴云云，仍難憑採。再者，系爭建物所在大樓之使用執照，載明其坐落基地之使用分區為商業區，並無任何有關係爭建物得作住宅使用之記載，故亦不得作為上訴人信賴系爭建物可供作住宅用途之信賴基礎。至於上訴人主張戶政機關准許設戶籍一節，縱然屬實，也無法變更系爭建物所在A9街廓不得供作住宅使用的使用分區管制。被上訴人亦無任何表現於外之行政行為，足使上訴人信賴系爭建物得作住宅使用。被上訴人綜合事證認定系爭建物違規作為住宅使用，因而作成原處分，要無上訴人所指違反信賴保護原則、誠信原則、禁反言原則、明確性原則，及行政程序法第7條、第9條、第36條、第43條等規定之情事。

(四)況被上訴人前即以106年4月14日函就系爭建物合法使用進行行政指導，自斯時起，上訴人明知系爭建物坐落商業區，不得為自用住宅使用，其仍持續供作自用住宅使用，自具有違章故意，其代表人自亦無行政罰法第7條、第8條但書規定之適用。又系爭建物既係位於「商業區（供一般商業使用，不得作住宅使用）」，於83年及92年計畫案均已明定其坐落之使用分區內不得作為住宅使用，自不適用「臺北市一定規模以下建築物免辦理變更使用執照管理辦法」（下稱臺北市免辦變更使照辦法）免辦理變更使用執照。上訴人執此主張難以期待上訴人於取得系爭建物時，即有「不得作為住宅使用」之認識，其無故意過失云云，亦非可採。

(五)查系爭建物坐落基地，自83年計畫案即限定為商業區（供一般商業使用），不得供作住宅使用，92年及105年計畫案亦無變更，則被上訴人經臺北市政府104年4月29日府都築字第10433041900號公告（下稱104年4月29日公告），將該府關於都市計畫法第79條第1項之裁罰權限委任其行使後，於107年12月22日作成原處分，依89年1月26日即已修正之都市計畫法第79條第1項規定，對上訴人違反臺北市政府依都市計

01 畫法所發布命令之行為裁處罰鍰，所適用之法律，於上訴人
02 將系爭建物作住宅使用時，早已生效施行，並無所謂新法規
03 範之法律關係跨越新、舊法施行時期之情形，自無違反法律
04 不溯既往原則及司法院釋字第620號解釋意旨之情事。另裁
05 處作業原則，係該府為協助被上訴人就違反都市計畫法第79
06 條第1項規定案件行使裁量權，所訂定性質屬裁量基準之行
07 政規則，並未逾越法律授權的目的及範圍，且未增加法律所
08 無的限制或處罰，其內容亦屬客觀合理，被上訴人自得作為
09 處分的依據。是被上訴人以原處分裁處上訴人15萬元罰鍰，
10 並限於文到次日起9個月內停止違規使用，尚無裁量怠惰之
11 違法。上訴人主張裁處作業原則未考量客觀行為所生影響及
12 其主觀上應受責難的程度，顯有「裁量怠惰」的違誤云云，
13 仍不足採。

14 (六)綜上所述，被上訴人審認上訴人將系爭建物作住宅使用，違
15 反臺北市政府依都市計畫法所發布之命令，依都市計畫法第
16 79條第1項規定，以原處分處上訴人15萬元罰鍰，並限於文
17 到次日起9個月內停止違規使用，於法並無違誤。訴願決定
18 予以維持，亦無不合。上訴人徒執前詞，訴請撤銷，為無理
19 由，應予駁回。

20 五、上訴意旨略謂：

21 (一)觀臺北市土地使用分區管制自治條例或臺北市都市計畫施行
22 自治條例，均無限制商業娛樂區不得作為住宅使用，且105
23 年計畫案亦無針對「為何大彎北地區建物做住宅使用會有上
24 開都市計畫施行自治條例第10條之1第2款所稱有礙商業之便
25 利、發展或妨礙公共安全、衛生」為任何說明，故原處分及
26 訴願決定違反法律保留原則及授權明確性原則。又本件上訴
27 人之信賴基礎至少包括住宅稅率及戶籍設立之認可等，且上
28 訴人並無行政程序法第119條所規定信賴不值得保護之情
29 形。依臺北市免辦變更使用辦法規定，上訴人本即免辦使用
30 執照變更，自不影響信賴保護原則之適用，故原處分有違誠
31 信原則及信賴保護原則。又臺北市政府讓上訴人長期適用住

01 家用稅率、設戶籍，嗣後卻又以此為據裁罰上訴人，顯違反
02 行政自我拘束原則（禁反言原則）。

03 （二）查大彎北地區爭議在於建商一開始即將相關建物作為房屋出
04 售，且上訴人於買受當時皆不知悉該地區竟有不得作為住宅
05 使用之限制。此外上訴人使用系爭建物縱有不合法之情形，
06 依臺北市土地使用分區管制自治條例第93條及第94條、臺北
07 市都市計畫施行自治條例第21條規定，應得繼續為原有之使
08 用或改為妨礙目的較輕之使用，或給予上訴人適當之補償。
09 故原處分禁止上訴人繼續使用系爭建物，有違比例原則及有
10 利不利一體注意原則。又原處分所謂「停止違規使用」所指
11 為何亦語意不明，自有違明確性原則。

12 （三）上訴人買受使用系爭建物之行為，係延續建商所規劃建造之
13 建物格局、設備等，僅為事實上狀態之繼續而非行為之繼
14 續，故判別上訴人有無具備故意過失，應以「行為完成時」
15 （即上訴人買受系爭建物時）為準。則自上訴人買受系爭建
16 物使用後，已逾3年裁處時效，原處分當屬違法。另查原處
17 分所據之法令依據為105年計畫案、裁處作業原則及臺北
18 市政府104年4月29日公告等，均在上訴人買受系爭建物之後，
19 自不得溯及既往適用。又本件上訴人經申請後，稅捐處始依
20 法同意變更為住家用稅率，惟原處分僅憑上訴人目前適用住
21 家用稅率即認定上訴人違法使用，有未盡舉證責任之違誤。

22 （四）按77年7月18日之臺北市土地使用分區管制規則（下稱77年
23 分區管制規則）及82年11月2日之臺北市土地使用分區管制
24 規則（下稱82年分區管制規則）明文肯認商業區亦得為住宅
25 使用。易言之，在83年計畫案當時法令之時空背景下，根本
26 未限制商業區不得作為住宅使用。且上訴人買受系爭建物時
27 之客觀環境均係一般住宅之交易氛圍，根本不能期待人民遵
28 守系爭都市計畫案對其所為之規制，亦無任何期待可能性可
29 言，原處分據以裁處上訴人，自於法有違。又本件實係臺北
30 市政府長年之違法失職，上訴人向來信賴臺北市政府轄下行

01 政機關之行政行為，而認系爭建物係可作為住宅使用，實有
02 行政罰法第8條但書減輕或免除處罰規定之適用。

03 (五)綜上所述，原處分違法之處，所在多有。原判決亦有諸多違
04 背法令之處，其認事用法顯有違誤。

05 六、本院經核原判決尚無違誤，茲就上訴意旨論斷如下：

06 (一)依地方制度法第18條第6款第1目規定，直轄市都市計畫之擬
07 定、審議及執行，為直轄市自治事項。都市計畫法第4條規
08 定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄
09 市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」第6
10 條規定：「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍
11 內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」第22
12 條第1項第3款規定：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫
13 圖就左列事項表明之：……三、土地使用分區管制。」第32
14 條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等
15 使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用
16 區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，
17 分別予以不同程度之使用管制。」第35條規定：「商業區為
18 促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商
19 業之便利。」第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地或
20 建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本
21 法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之
22 命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或
23 建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣6萬元以上30萬元
24 以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆
25 除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供
26 水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其
27 費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」第
28 85條規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，
29 送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院
30 備案。」臺北市政府依都市計畫法第85條規定授權，於82年
31 11月2日修正發布都市計畫法臺北市施行細則，於100年7月2

01 2日修正改為新名稱臺北市都市計畫施行自治條例；另臺北
02 市政府於82年11月2日依都市計畫法臺北市施行細則第26條
03 修正發布臺北市土地使用分區管制規則，於100年7月22日修
04 正改為新名稱臺北市土地使用分區管制自治條例。

05 (二)準此，直轄市政府本於其自治權限，除可以擬定、審議及執
06 行直轄市的都市計畫外，還可以基於都市計畫法第6條、第2
07 2條第1項第3款及第32條第2項規定的授權，對於都市計畫範
08 圍內的土地，限制其使用人為妨礙都市計畫的使用，並於細
09 部計畫書圖表明「土地使用分區管制」事項。而臺北市政府
10 除可依都市計畫法臺北市施行細則（及其後修正的臺北市都
11 市計畫施行自治條例）第10條第1項規定劃定「商業區」，
12 第10條之1第2款限制其不得為有礙商業的便利、發展或妨礙
13 公共安全、衛生的使用外，必要時更可依同細則（條例）第
14 10條第2項規定，劃定其他使用分區或特定專用區，而且依
15 同細則（條例）第25條、第26條規定，臺北市政府如認為土
16 地有合理使用的必要時，得依都市計畫法第23條規定擬定細
17 部計畫，規定地區內土地及建築物的使用等事項，或依同法
18 第32條第2項規定將使用分區內建築物及土地的使用，再予
19 劃分不同程度的使用管制，並另訂臺北市土地使用分區管制
20 規則（自治條例）管理。由此可知，臺北市政府於臺北市轄
21 區內擬定發布之細部計畫，規定細部計畫地區內土地及建築
22 物使用類別者，即屬都市計畫法第79條第1項規定所稱直轄
23 市政府依都市計畫法，對都市計畫範圍內土地或建築物之使
24 用所發布之命令，臺北市轄區內建築物所有權人，應按臺北
25 市政府所發布都市計畫細部計畫所定使用類別使用，倘於商
26 業區內而為有礙商業的便利、發展或妨礙公共安全、衛生的
27 使用情形，主管機關得依都市計畫法第79條第1項規定，據
28 以裁罰該土地或建築物所有權人、使用人或管理人，並勒令
29 停止違規使用。

30 (三)依都市計畫法第79條第1項前段規定，都市計畫範圍內之土
31 地或建築物之使用，違反都市計畫法或直轄市政府依都市計

01 畫法所發布之命令者，主管機關得對土地或建築物所有權
02 人、使用人或管理人加以處罰，並勒令停止使用或恢復原
03 狀。因此為維持都市計畫空間使用秩序之手段，都市計畫法
04 第79條第1項規定有行政罰性質之「罰鍰」，以及管制性不
05 利處分性質之「勒令停止使用或恢復原狀」。蓋行政罰與管
06 制性不利處分之目的不同，行政罰係對於違反行政法上義務
07 且出於故意或過失之主觀可資究責者，施以裁罰；管制性不
08 利處分則非以人民有故意或過失違反行政法上義務之行為為
09 管制理由，而係以管制措施乃為向未來維持行政秩序所必
10 要。若建築物所有權人因故意或過失從事違法使用行為，主
11 管機關自得依都市計畫法第79條第1項規定，對此主觀有責
12 之違反行政法上義務人（即建築物所有權人）裁處罰鍰，並
13 依同條項規定，作成管制處分，限期令其停止違法使用，以
14 利都市計畫之實現。

15 （四）臺北市政府在都市計畫法第79條第1項授權裁罰金額及管制
16 行為範圍內，為積極有效處理監察院糾正文指正之大彎北段
17 商業區及娛樂區違規作住宅使用情事，針對上開區域該等違
18 規事件訂頒裁處作業原則，核其基準，係就違法情節態樣
19 （依建物面積分級距），經限期命停止違規使用後是否遵期
20 改正（分為三階段）等因素，訂定裁罰金額原則以及管制改
21 正期限與手段，以利不同案件同一違規情事得適用相同裁罰
22 原則及管制措施，並未逾越授權範圍，且標準客觀合理，被
23 上訴人自得據以適用。另臺北市政府業已依據行政程序法第
24 15條第1項規定，以104年4月29日公告將「都市計畫法第79
25 條」有關權限委任被上訴人辦理，是被上訴人得依據裁處作
26 業原則而為裁罰以及作成管制處分。

27 （五）經查，上訴人所有系爭建物坐落之系爭土地位於臺北市政府
28 83年計畫案及105年計畫案的商業區街廓編號A9區內，係供
29 一般商業使用，不容許供住宅使用。上訴人購入系爭建物
30 後，將之供作住宅使用，並向稅捐處申請核定按自用住宅稅
31 率課徵房屋稅，被上訴人認上訴人確供住宅使用等情，為原

判決依法所確定之事實。上訴人既為系爭建物之所有權人，即有按都市計畫法及本於該法發布之土地使用分區管制法令而為使用之義務，其違背該等義務，將坐落商業區之不得供住宅使用之系爭建物充為住宅使用，經被上訴人通知後仍繼續違規使用，原審核認上訴人違反商業區管制法令行為，系爭建物主要建物面積為197.15平方公尺，在165平方公尺以上，未達230平方公尺，屬於裁處作業原則第5點級距四且之前未曾限期命停止違規使用（第1階段）之情形，依都市計畫法第79條第1項規定，並參考裁處作業原則所示裁罰標準，被上訴人以原處分裁處上訴人罰鍰15萬元，並限於文到次日起9個月內停止違規使用，揆諸前開規定及說明，於法並無不合。原審已詳述得心證之理由及法律上之意見，並就上訴人之主張何以不足採取，分別予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則及證據法則。又依上開之說明，原處分所謂「停止違規使用」，顯係指停止違規供住宅使用，語意清楚，上訴意旨主張有違明確性原則，殊不足採。

（六）臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1第2款有關商業區之使用限制規定（即：「不得為有礙商業之便利、發展或妨礙公共安全、衛生之使用」），係針對商業使用之各種態樣、方式而言，並未允許得作住宅使用，且同自治條例第26條亦有重申臺北市政府得依都市計畫法第32條第2項規定，再予劃分不同程度之使用管制，查本件83年計畫案係臺北市政府所擬訂之細部計畫暨配合修訂主要計畫案，該細部計畫區為配合基隆河整治計畫後之新生地，地區環山面水、地勢平坦方整、係臺北市不可多得之可供都市新發展用地，為建設本地區成為未來臺北市現代化購物商業娛樂中心、低污染之輕工業、倉儲中心、河濱住宅示範社區，乃訂定配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫地區土地使用分區與都市設計管制要點（下稱管制要點），第1點土地及建築物之使用（一）規定：「本地區內各種使用分區之配置如附圖1……，其

容許之土地使用組別如附表1『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地及建築物使用組別容許表』……」（表1關於街廓編號A9部分列於「商業區」之「供一般商業使用」使用類別，許可組別不包括獨立、雙併或多戶住宅）及(三)規定：「街廓編號A3、A4、A5、A6、A7、A8、A9、A10、A11、A12、A13之商業區（供一般商業使用），為供地區性之商業、一般零售服務業及辦公空間之使用，不得供作住宅使用。」嗣該府以92年計畫案變更修訂83年計畫案內之管制要點，第1點土地及建築物之使用(一)容許之土地使用組別修訂如附表1（許可使用組別不包括獨立、雙併或多戶住宅，並表明不准許住宅使用）及(四)規定：「街廓編號A3-A13之商業區（供一般商業使用），供地區性之商業、一般零售服務業及辦公空間之使用為主，其作原計畫允許使用之容積樓地板面積應達申請基地總容積樓地板面積之1/2以上，其餘除不准許住宅使用外，街廓編號A3-A11之商業區（供一般商業使用）比照臺北市土地使用分區管制規則第3種商業區之使用組別。街廓編號A12-A13之商業區（供一般商業使用），比照臺北市土地使用分區管制規則第1種商業區之使用組別。」復以105年計畫案變更修訂管制要點關於大彎北段地區部分，第1點土地及建築物之使用(四)規定：「本計畫區街廓編號A3-A11之商業區（供一般商業使用），供地區性之商業、一般零售服務業及辦公空間之使用為主，使用組別除不准許住宅使用外，比照臺北市土地使用分區管制自治條例第3種商業區之使用組別。」此分別有上開計畫案在卷可按，關於系爭建物所坐落之系爭土地位於商業區，供一般商業使用，不容許作住宅使用之管制效力一直延續至今。前揭細部計畫管制命令係經臺北市政府依都市計畫法規定所發布，有都市計畫法第6條、第22條第1項第3款、第32條第2項規定之明確授權，並依都市計畫法臺北市施行細則（含其後修正之臺北市都市計畫施行自治條例）第10條第2項、第25條、第26條及臺北市土地使用分區管制自治條例第3條規定，於細部

計畫內劃定「商業區」供一般商業使用，不容許供住宅使用，各該使用分區範圍內土地及建築物的使用，都應受到各該管制命令的限制。上訴意旨主張臺北市都市計畫施行自治條例或臺北市土地使用分區管制自治條例並未限制商業區不得作為住宅使用，本件商業區建物當住宅使用並無礙商業之發展，原處分違反法律保留原則云云，並無足取。

(七)72年4月25日公布，名稱為臺北市土地使用分區管制規則，後經多次修正，並於100年7月22日修正更名為臺北市土地使用分區管制自治條例（最近一次之修正為110年2月5日），該新舊法規範中之第93條及第94條規定（歷次規定內容大體相近），其規制對象並非本件事實，因此不會因為該新舊法規範之規定，而影響系爭建物所受公法管制之內容。因為該等條文之規範意旨應是「在該法規範制定以前已現實存在之原有土地及建築物，即使不符該管制規範新定之管制內容，但在一定條件基礎下，可以繼續使用至新建止」乃是一種基於信賴保護原則所定之過渡規範。但本件上訴人就系爭建物不得作為住宅使用之管制，既係適用前述臺北市政府依都市計畫法發布之命令（即83、92及105年計畫案）而來，並非臺北市土地使用分區管制自治條例第93條所定「適用本自治條例後，不合本自治條例規定之原有土地及建築物」情形，欠缺得適用同條例第94條規定之前提要件，自無再適用同條例第2款規定之餘地。以本件情形，更非在上訴人購入使用系爭建物後，方有前開不得作為住宅使用之管制命令，自亦無上訴人主張得繼續合法使用之問題。上訴意旨主張上訴人使用系爭建物縱有不合分區使用限制之情形，依臺北市土地使用分區管制自治條例第93條、第94條規定，上訴人亦得繼續使用至新建止，縱認本件無上開規定之適用，依第94條第4款規定，亦應准上訴人改為妨害較輕之使用云云，尚無足採。臺北市土地使用分區管制自治條例第21條至第24條之具體規定內容固然前、後有所不同，但規範目的始終相同，即在規範依都市計畫劃為商業區之土地及建物，其合法使用與

01 非法使用之分辨標準，前開規定乃係在「商業區」管制條件
02 下，再將商業區為細分為四種商業區，而規定各類商業區所
03 能從事或不能從事之商業活動種類。此等規定應解為「商業
04 區不得供住宅區使用」乃屬自明之理，而在此自明之理基礎
05 下，再將商業區細分，為更緊縮之管制，其與本件系爭建物
06 之管制內容全然無涉。至於77年及82年分區管制規則第21條
07 之原來規定，確曾在一段實施期間內，許可商業區可供多戶
08 住宅使用，但從前揭83年計畫案明示「系爭建物所在地號之
09 土地不容許供住宅使用」，此即表示該土地自始沒有列入商
10 業區可供多戶住宅使用之種類。而特定土地應如何加以管
11 制，本來即屬都市計畫擬定機關（本件為臺北市政府）之職
12 權，自得視實際需要，就特定商業區土地使用決定其使用管
13 制之強度。因此前開臺北市土地使用分區管制規則舊法規範
14 第21條規定在其規範效力存續期間內，對本件事實仍無適用
15 之餘地，也未改變系爭建物所受土地行政管制之現狀。上訴
16 意旨主張83年計畫案當時，並未限制不得供住宅使用，其得
17 繼續為原有之使用，原判決未予適用77年及82年分區管制規
18 則第21條規定而將原處分撤銷，有違比例原則及有利不利一
19 體注意原則云云，自無足採。

20 (八)上訴人將系爭建物違規充為住宅使用之行為係持續迄被上訴
21 人作成原處分時仍然存在，被上訴人援引都市計畫法第79條
22 第1項及裁處作業原則作成原處分，均為上訴人違規行為時
23 之法律及行政規則。上訴人主張105年計畫案、裁處作業原
24 則、都市計畫法第79條等，皆係在上訴人買受系爭建物後公
25 布施行，自不得溯及既往適用云云，顯然忽視83年計畫案之
26 存在，也未能意識其違反分區使用之違規行為至被上訴人為
27 處分時仍在持續中，核其主張自無可採。又系爭建物所有權
28 狀登載之建物主要用途為「商業用」，使用執照存根針對系
29 爭建物所在地上第10層用途標示為「一般事務所」，並無得
30 作為住宅使用之記載。上訴人購買系爭建物之初，應得知悉
31 系爭建物坐落商業區，當受商業區使用限制。且商業區是否

得為住宅使用，身為土地及建物之所有權人及使用人，本有義務透過政府資訊公開管道查詢，上訴人未進行必要之查詢，逕行將系爭建物充為自用住宅使用而違規使用，上訴人主觀上即有可歸責。況被上訴人自106年4月14日，即對上訴人就系爭建物合法使用進行行政指導，上訴人之代表人於收受系爭行政指導函時起，即明知系爭建物坐落商業區，不得為住宅使用，其仍持續為住宅使用，自具有違章故意，並推定為上訴人之故意。至房屋稅則以房屋價值與實際使用情形定其課徵稅率，戶籍遷入單獨立戶登記者，原則上係依申請者所提出之遷入本人或其親屬所有、租賃或借住建物之相關證明文件即可辦理，均與都市計畫管制內容無涉。即上訴人上開主張，均與都市計畫管制內容要屬無涉。再者，系爭建物是否應受都市計畫管制，本無從就房屋稅、戶籍登記等顯示之資訊判斷，建築主管機關並無將都市計畫法對土地或建築物之管制內容登載於建築執照之公法上義務，而稅務機關、戶政機關均無代都市計畫主管機關核定或確認建物所在位置是否應受都市計畫分區管制之可能，臺北市政府轄下各別公部門間之作為，縱有上訴人所稱協調不足之情，亦不得據為排除上訴人對系爭建物有遵從公法管制之義務。上訴人以臺北市政府轄下機關所為行為，欲脫免其違反都市計畫法之主觀責任，並指摘原處分違反信賴保護原則、誠信原則，上訴人欠缺行為之違法性認識，不具故意過失云云，均不足採。此外，本件上訴人從取得系爭建物起，即違反都市計畫法令規定之義務，將系爭建物作住宅使用，迄原處分作成時，違規行為仍在繼續中，尚未終了，而應依都市計畫法第79條規定予以論處，並非就系爭建物違法使用狀態之發生無形成原因行為，僅因對系爭建物具有事實上管領力，而須負排除危害或回復安全之義務，故上訴人之責任態樣屬於學理所稱之行為責任。繼以行政罰裁處權時效之起算，依行政罰法第27條第2項規定，自違反行政法上義務之行為終了時起

01 算，本件上訴人之違章行為迄原處分作成時始終繼續進行，
02 自無裁處權已罹於時效而消滅可言。

03 (九)末按建築法第73條第2項至第4項規定：「(第2項)建築物應
04 依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第9條建造
05 行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、
06 停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使
07 用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。
08 (第3項)前項一定規模以下之免辦理變更使用執照相關規
09 定，由直轄市、縣(市)主管建築機關定之。(第4項)第2項
10 建築物之使用類組、變更使用之條件及程序等事項之辦法，
11 由中央主管建築機關定之。」上訴意旨提及之臺北市免辦變
12 更使照辦法，即係依上開建築法第73條第3項規定授權訂
13 定。惟按建築法上開規定所稱之建築物用途分類之類別、
14 組別及其定義，係屬建築法體系的分類及核定使用(建築技
15 術規則總則編第3條之3及第3條之1規定參照)，故上開所稱
16 是否免辦變更使用執照，係在處理建築物未依建築法相關法
17 令所核定建築物使用類組之情形，與本件未依都市計畫法所
18 發布命令之違法，並無關聯，上訴意旨關此部分，自無可
19 採。

20 (十)綜上所述，原判決並無上訴人所指有違背法令之情形，上
21 訴意旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予
22 駁回。

23 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
24 項、第98條第1項前段，判決如主文。

25 中 華 民 國 110 年 7 月 29 日

26 最高行政法院第一庭

27 審判長法官 侯 東 昇

28 法官 簡 慧 娟

29 法官 鍾 啟 煌

30 法官 蔡 紹 良

31 法官 王 碧 芳

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 110 年 7 月 29 日
03 書記官 葉 倩 如